

UCHWAŁA Nr 3.f.2/1/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 29 maja 2025 roku

w sprawie: zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady **Gminy Raszyn** w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn za 2024 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7 t.j.) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm), **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodniczący: - **Konrad Pachocki**
Członkowie: - Aneta Dygus
- Justyna Wróblewska

uchwała, co następuje:

§ 1

Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn za 2024 rok.

§ 2

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 15 maja 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn za rok 2024 wraz z opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn o wykonaniu budżetu Gminy Raszyn za 2024 rok. Z treści przedłożonych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna po rozpatrzeniu:

- sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Raszyn za 2024 r.;
- sprawozdania finansowego;
- sprawozdań rocznych z przebiegu wykonania planów finansowych za 2024 Centrum Kultury Raszyn im. Jana Pawła II w Raszynie oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Raszynie;
- informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Raszyn na dzień 31 grudnia 2024 r.;
- opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącej przedłożonego przez Wójta Gminy Raszyn sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok;

negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu gminy za rok 2024 oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W głosowaniu jawnym, nad wnioskiem o udzielenie absolutorium, w którym udział brało 4 członków Komisji Rewizyjnej (pełny skład Komisji Rewizyjnej to 5 członków), wynik głosowania był następujący za udzieleniem absolutorium – 0 głosów, przeciw udzieleniu absolutorium – 2 głosy, głosów wstrzymujących się – 2 głosy.

W uzasadnieniu złożonego wniosku, Komisja Rewizyjna podniosła m.in. zarzuty dotyczące niepełnego wykonania dochodów i wydatków majątkowych tj.:

- „*poziom wykonania dochodów w 2024 roku ogółem wyniósł 99,10 % zakładanych. Dochody bieżące zostały zrealizowane dobrze bo na poziomie 100,72%, natomiast majątkowe*

zaledwie na poziomie 77,07% planowanych, a w strukturze dochodów ogółem stanowiły one tylko 5,36%”;

- „kwotowo-procentowa realizacja zadań inwestycyjnych na poziomie 85,95% planu jest akceptowalna, jednak realizacja rzeczowa wygląda znacznie gorzej o czym świadczą przytoczone w opinii liczby odnośnie zadań wykonanych w 100%, których jest zaledwie 21 na zaplanowanych do realizacji 50 zadań a po zmianach budżetowych na koniec roku 45. Ponadto aż 16 zadań wykazuje kwoty zerowe czyli nie zostały wykonane. W przedłożonym sprawozdaniu nie zamieszczono merytorycznego wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy. W trakcie posiedzenia Komisji, Wójt i Skarbnik Gminy Raszyn wyjaśniła podnoszone kwestie związane niepełnego wykonania zadań inwestycyjnych. Wyjaśnienia te nie wszyscy członkowie komisji uznali za wystarczające i przekonywujące, co wyrazili w głosowaniu nad wnioskiem o pozytywne zaopiniowanie Sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok”;
- „w wyniku działań władz i dokonywanych zmianami budżetowymi planowane wydatki bieżące wzrosły do kwoty 200 056 933,75 zł (wykonanie 186 901 320,63 zł), zaś wydatki majątkowe, czyli inwestycje, zmalały do 36 480 926,01 zł, a wartość wykonanych inwestycji zmniejszyła się tylko do 31 356 143,69 zł. Stanowiło to zaledwie 68 % planowanych inwestycji z kwietnia 2024 roku. Świadczy to o małym zaangażowaniu władz gminy w realizacji podjętych planów inwestycyjnych na rok 2024”;
- „Wójt jako organ wykonawczy nie miał prawa do samodzielnego, tj. bez zgody organu stanowiącego, niewykonywania zadania, tj. dowolnego, bez zgody Rady Gminy, odstąpienia od wykonania zadań ujętych w planie zadań inwestycyjnych na rok budżetowy 2024. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonuje on uchwały gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu. Wydatki majątkowe Gminy Raszyn w 2024 roku zostały wykonane na poziomie 31 356 143,69 zł, tj. w 85,95% w stosunku do planu po zmianach wynoszącego 36 480 926,01 zł. Jak wynika z zawartej w sprawozdaniu tabeli nr 11, w 2024 roku plan zakładał realizację 50 zadań inwestycyjnych. Jak wynika z tabeli nr 11 (str. 43) zawartej w sprawozdaniu z wykonania budżetu, realizacja zadań inwestycyjnych w 2024 r. w Gminie Raszyn częściowo nie była realizowana, choć były one ujęte jako zadania do wykonania. Między innymi poniższe zadania nie zostały zrealizowane, a wyjaśnienia Wójta w zakresie powodów ich niewykonania nie są w mojej ocenie wystarczające do uznania, iż Wójt jako organ wykonawczy miał prawo do samodzielnego, tj. bez zgody organu stanowiącego, niewykonywania zadania, tj. dowolnego, bez zgody Rady Gminy, odstąpienia od wykonania zadania ujętego w planie zadań inwestycyjnych na rok budżetowy 2024. Jak wskazano w opinii Komisji Rewizyjnej, 21 zadań zostało w pełni zrealizowanych, 16 zadań wykazuje zerowe koszty(...)”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, na specyfikę aktu prawnego jakim jest uchwała budżetowa, która dla zachowania swej istoty, wymaga aktualizacji w zależności od sytuacji ekonomicznej danej jednostki w ciągu roku, na który została podjęta. Informacje w niej zawarte mają odpowiadać faktycznemu obrazowi finansów danej jednostki samorządu terytorialnego w konkretnym dniu roku budżetowego (kalendarzowego) oraz odzwierciedlać stan realizacji zadań. Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, iż zarówno sam zakres rzeczowy danego zadania jak i wysokość kwot wydatków budżetowych przeznaczona na jego realizację jest de facto zależna od postanowień Rady Gminy przy czym są to wielkości maksymalne, rozumiane jako górne granice nakładów na poszczególne cele i są one wiążące dla organu wykonawczego gminy w tym sensie, iż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez organ stanowiący i najwyżej do granic określonych w niej limitów. Wobec powyższego wydatki budżetowe wyznaczają granice legalnego działania organu wykonawczego, wyznaczają zakaz wydatkowania kwot wyższych od ustalonych w budżecie, chyba że zostanie uruchomiona specjalna procedura dokonania tych zmian. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Organ zarządzający gminą ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych,

również zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r. (I SA/Po 624/98), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach dnia 30 października 2013 r. (I SA/Ke 554/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. (V SA/Wa 1431/18). Podkreślenia wymaga również fakt, iż na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań. Wobec powyższego za nieprawidłowe należy uznać działanie Komisji Rewizyjnej polegające na zestawianiu ze sobą danych z różnego okresu realizacji budżetu, ponieważ nie mogą one ze sobą wzajemnie korespondować ze względu na fakt, iż obrazują odmienne jego etapy, tj. planowania oraz wykonania budżetu a zatem pierwotne założenia oraz aktualizację planu dostosowaną do realiów wykonywania budżetu w toku wykonywania uchwały budżetowej. Odnosząc się natomiast do zarzutu niezrealizowania zadań, co do których Komisja Rewizyjna podniosła, iż cyt. „16 zadań wykazuje kwoty zerowe czyli nie zostały wykonane”, Skład Orzekający zauważa, że przedmiotowe zadania stanowiły 4,12% całkowitej planowanej kwoty wydatków majątkowych według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. co wynika z tabel zawartych na stronach 9 - 14 uzasadnienia wniosku komisji rewizyjnej. Po wtóre wskazać należy, iż z protokołu z X posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 13 maja 2025 r. wynika, iż zarówno wójt, zastępca wójta a także skarbnik gminy udzielili wyjaśnień w zakresie przebiegu realizacji ww. zadań majątkowych (strony 21 do 34 protokołu). W tym miejscu, Skład Orzekający zauważa, iż w ocenie realizacji wydatków majątkowych konieczna jest analiza konkretnych niezrealizowanych zadań oraz rozważenie czy ich niewykonanie nastąpiło z winy Wójta, czy też na przeszkodzie stanęły czynniki obiektywne, w szczególności zdarzenia, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Na te pytania powinna znaleźć odpowiedź Rada Gminy przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

W dalszej części uzasadnienia zawarto zdanie odrębne członka Komisji Rewizyjnej, odnoszące się do kwestii realizacji zadania pn. modernizacja kompleksu sportowego „Moje Boisko - Orlik 2012” przy ulicy Pruszkowskiej w Raszynie cyt. *„Kolejnym bardzo ważnym elementem świadczącym o źle wykonywanym budżecie są nieprawidłowości w przeprowadzanych postępowaniach przetargowych oraz zawieranych na podstawie ich umowach na roboty i usługi, a zapisami budżetowymi i wynikającymi z nich zabezpieczeniami finansowymi tychże umów. W wyniku tych działań mogło dojść do naruszenia przepisów, a w szczególności ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Z takim działaniem mamy do czynienia na przykład przy modernizacji kompleksu sportowego „Moje Boisko - Orlik 2012” przy ulicy Pruszkowskiej w Raszynie. Postępowanie zostało zakończone, a umowa podpisana w dniu 2024-09-03 na kwotę 774 900,00 PLN z terminem zakończenia prac 2024-12-05. W trakcie podpisywania umowy oraz w czasie realizacji umowy Gmina Raszyn nie posiadała stosownego zabezpieczenia finansowego. W rozdziale 92695, paragrafie 6050 na zadaniu tym widniała kwota jedynie 300 000, pozostałe środki były zaangażowane na wcześniej podpisane i zrealizowane umowy. Środki na sfinansowanie przedmiotowego przedsięwzięcia zostały przesunięte dopiero w kwocie 450 000,00 na sesji rady gminy w przedostatnim dniu roku, tj. 2024-12-30, co dowodzi, że przez cały okres realizacji zamówienia były w budżecie gminy stosowne środki. Należy podkreślić, że wszystkie środki w tym rozdziale poza 350 000,00 były już wcześniej zaangażowane w ramach podpisanych i zrealizowanych zadań, nie było możliwości przesunąć między paragrafami i zadaniami.”* Z wyjaśnień Skarbnika Gminy zawartych w protokole posiedzenia Komisji Rewizyjnej (s. 13 – 14) wynika, iż umowa zawarta na realizację ww. zadania na kwotę 774.900,00 zł została zweryfikowana pod kątem należytego zabezpieczenia środków w budżecie Gminy Raszyn jak również wieloletniej

prognozie finansowej, czego wynikiem było jej kontrasygnowanie. Zadanie to zostało ujęte w roku 2024 (limit 300 000,00 zł) oraz w 2025 roku (limit 700 000,00 zł) przy czym w wyniku wcześniejszej jego realizacji Rada Gminy na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r. postanowiła o odpowiednim przesunięciu środków.

W zdaniu odrębnym członka Komisji Rewizyjnej podniesiono kwestie takie jak:

- „*brak pełnej informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Raszyn na dzień 31.12.2024 rok, tj. brak wykazanej wierzytelności przysługującej gminie Raszyn w stosunku do m.st. Warszawy z tytułu zwrotu nakładów poniesionych przez gminę na rozbudowę i modernizację budynku Centrum Medycznego Raszyn*”;
- „*brak jest pełnych danych o stanie mienia komunalnego Gminy Raszyn na dzień 31.12.2024 rok, mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego*”;
- „*umowa zawarta z wykonawcą ASCBUD PROJEKT z dnia 27.03.2024 r. z terminem realizacji 2 lata od dnia podpisania umowy, tj. do dnia 27.03.2026 r., w mojej ocenie uniemożliwia uchwalenie planu ogólnego w terminie przewidzianym przez ustawodawcę*”.

Skład Orzekający wskazuje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, zgodnie z art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że procedura absolutoryjna jest ściśle związana z dokonaniem oceny organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu jednostki i prowadzenia gospodarki finansowej za poprzedni rok budżetowy. W związku z tym rozpatrzenie informacji o stanie mienia ma charakter pomocniczy (tak: Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Opublik. WKP 2021). Skład Orzekający przypomina, że absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności wójta gminy jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy. Oznacza to, iż o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym. Inaczej rzecz ujmując decydujące znaczenie ma to, czy doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2012 r., V SA/Wa 2035/12. Przy rozstrzyganiu absolutorium należy mieć na względzie treść art. 18a ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 zezm.), zgodnie z którym komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Absolutorium jest zatem udzielane z tytułu rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i jako instytucja stricte prawa finansowego nie może służyć ocenie działalności wójta na innych płaszczyznach.

Reasumując analiza przedłożonego wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn nie wykazuje wystarczających przesłanek do uznania, że dokonano skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Skierowane wobec Wójta zarzuty są lakoniczne. Nie niosą za sobą próby merytorycznej analizy przyczyn niewykonania wskazanych we wniosku zadań. Nie wykazano a przed wszystkim nie uzasadniono, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności Gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków z winy Wójta. Samo przyjęcie przez Radę określonych zadań i kwot do budżetu (w sposób jednomyślny, jednogłośnie, a nawet przy sprzeciwie części radnych) nie może być powodem do kwestionowania realizacji budżetu zarówno, co do przyjętych zadań, jak i przeznaczonych na te zadania środków. Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 270 ust. 4 i art. 271 ustawy o finansach publicznych oraz orzecznictwem sądowym, merytoryczna ocena wykonania budżetu pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego przy czym ma ona prawo do odmiennej niż Komisja Rewizyjna oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu. Organ stanowiący dokonując ww. oceny powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Wobec powyższego w toku sesji absolutoryjnej Rada Gminy Raszyn powinna przede wszystkim

umożliwić Wójtowi Gminy Raszyn złożenie wyjaśnień dotyczących sposobu realizacji uchwały budżetowej w 2024 roku, przyczyn i okoliczności powstania rozbieżności pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów i wydatków Gminy oraz swobodne odniesienie się do postawionych zarzutów. Na tej podstawie oraz po uwzględnieniu dodatkowych wyjaśnień członków Komisji Rewizyjnej – Rada Gminy powinna dokonać własnej, wnikliwej oceny wykonania budżetu ostatecznie wskazując fakty, które uzna za udowodnione lub nietrafne, dowody na których należy się oprzeć oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej. Wszystkie wymienione powyżej kwestie powinny wpłynąć ostatecznie na wyrobienie sobie zdania pozostałych radnych, co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną oraz zasadności wniosku Komisji umożliwiając jednocześnie podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie udzielania bądź nie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn z tytułu wykonania budżetu za 2024 r.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji.